

Danuta Adamiec

Pierwszy wypadek zastosowania mechanizmu żółtej kartki – opinie parlamentów dotyczące rozporządzenia Monti II¹

The first application of the yellow card mechanism – parliaments' opinions on the proposed Monti II Regulation: The article attempts to give a comprehensive analysis of the first application of the so called yellow card mechanism provided for in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality and introduced by the Lisbon Treaty. The special focus is given to three issues: the quality of the EC explanatory memorandum, the differences in the scope of national parliaments' reasoned opinions and the legal basis of the proposed regulation, which was the factor that motivates parliaments and determines the EC's decision. The author suggests that these three aspects in the case of the proposal for Monti II Regulation confirm opinions formulated earlier in the literature, that the procedure for subsidiarity scrutiny can have significant legal and political implications.

Keywords: national parliaments | yellow card mechanism | early warning system | subsidiarity principle | Monti II regulation

Słowa kluczowe: parlamenty narodowe | mechanizm żółtej kartki | mechanizm wczesnego ostrzegania | zasada pomocniczości | rozporządzenie Monti II

Doktorantka w Instytucie Nauk Prawnych PAN; danuta.adamiec@op.pl.

Wprowadzenie

We wrześniu 2012 r. Komisja Europejska (KE) wycofała projekt rozporządzenia w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (tzw. rozporządzenie Monti II)², uzasadniając swoją decyzję niewystarczającym po-

¹ Stan na 24 września 2012 r.

² *Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług*, COM(2012) 130.

parciem dla projektu w Radzie UE i Parlamencie Europejskim³. Niewątpliwie jednak na losy wniosku KE wpłynęło również uruchomienie przez parlamenty narodowe mechanizmu tzw. żółtej kartki. Mechanizm ten, wprowadzony traktatem z Lizbony⁴, umożliwia parlamentom, przy zebraniu odpowiedniej liczby głosów, zobligowanie Komisji Europejskiej do ponownego przeanalizowania projektu aktu ustawodawczego pod kątem przestrzegania zasady pomocniczości.

Reakcja parlamentów na projekt rozporządzenia Monti II to pierwszy wypadek wykorzystania mechanizmu żółtej kartki. Stanowi on ciekawy przedmiot analizy zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i politycznej. W aspekcie prawnym analiza uzasadnienia do projektu Monti II i opinii parlamentów narodowych potwierdza istnienie dwóch zasadniczych problemów związanych z wykorzystaniem mechanizmu kontroli *ex ante* zasady pomocniczości, identyfikowanych zarówno w doktrynie⁵, jak i w toku skoordynowanych kontroli organizowanych przez COSAC przed wejściem w życie traktatu z Lizbony⁶. Po

³ List wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Maroša Šefčoviča do Marszałka Sejmu, 12 września 2012 r., <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc539c39af40139c3b2a21e000d.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

⁴ Wprowadzenie przez traktat z Lizbony nowego mechanizmu kontroli zasady pomocniczości jest efektem trwającej od początku lat 90. dyskusji z jednej strony nad wzmocnieniem roli parlamentów narodowych, a z drugiej – nad operacjonalizacją zasady pomocniczości. Obydwa postulaty były odpowiedzią na znaczny wzrost kompetencji UE i wzmocnienie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną po wejściu w życie Jednolitego aktu europejskiego, a potem traktatu z Maastricht. Choć już po przyjęciu tego ostatniego pojawiały się głosy mówiące o konieczności wypracowania konstytucyjnych podstaw dla UE, to dopiero w deklaracji dołączonej do aktu końcowego konferencji przyjmującej traktat z Nicei przewidziano konieczność szerszej debaty na temat przyszłości UE, dotyczącej m.in. kwestii rozgraniczenia kompetencji między Unią i państwami członkowskimi, odzwierciedlającego zasadę pomocniczości oraz roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej. Zakres proponowanych reform doprecyzowano w deklaracji przyjętej w grudniu 2001 r. na szczycie w Leaken, na którym powołano Konwent Europejski. Ustalenia tego ostatniego stanowiły podstawę dla rozwiązań przyjętych w traktacie konstytucyjnym, przeniesionych następnie z niewielkimi zmianami do traktatu z Lizbony.

⁵ T. Raunio, *National legislatures in the EU Constitutional Treaty* [w:] *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* O'Brennan, T. Raunio (red.), Londyn 2007, s. 89; Ph. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Londyn 2012, s. 4.

⁶ W ramach COSAC – Konferencja Komisji do spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (przed 4 sierpnia 2011 r. Konferencja Organów Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej) – od

pierwsze, uzasadnienia Komisji w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości nadal odbiegają od standardu określonego w protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (dalej: protokół nr 2)⁷. Po drugie, wciąż istnieją problemy z określeniem przez parlamenty zakresu zasady pomocniczości i jej oddzieleniem od zasad proporcjonalności czy przyznania. W aspekcie politycznym natomiast pierwszy przypadek wykorzystania mechanizmu żółtej kartki rozwiewa wątpliwości formułowane w doktrynie co do zdolności parlamentów do jego uruchomienia⁸. Ponadto decyzja o wycofaniu projektu Monti II, a także jej wstępne uzasadnienie, potwierdza potencjał procedury kontroli zasady pomocniczości jako narzędzia wywierania nacisku politycznego. Obie powyższe kwestie o charakterze politycznym należy jednak rozpatrywać w kontekście specjalnego charakteru podstawy prawnej, na której Komisja oparła projekt Monti II, a mianowicie art. 352 TFUE, który wymaga dla przyjęcia aktu prawnego jednomyślności w Radzie i zgody Parlamentu Europejskiego. Wpłynęło to bowiem zapewne z jednej strony na możliwość uruchomienia mechanizmu, a z drugiej – na decyzję Komisji co do losów rozporządzenia Monti II.

W niniejszym artykule omówione zostanie zastosowanie mechanizmu żółtej kartki w stosunku do rozporządzenia Monti II w świetle zasygnalizowanych powyżej obszarów problemowych, czyli jakości uzasadnienia Komisji, zakresu uzasadnionych opinii oraz szczególnego charakteru podstawy prawnej. W pierwszej części przedstawiona będzie geneza i główne założenia projektu rozporządzenia w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, ze szczególnym zwróceniem uwagi na jakość uzasadnienia Komisji. W drugiej opisany zostanie proceduralny aspekt kontroli zasady pomocniczości w stosunku do projektu rozporządzenia Monti II, na tle postanowień protokołu nr 2. Następnie zostaną poddane analizie uzasadnione opinie parla-

2005 r. do wejścia w życie traktatu z Lizbony przeprowadzono 8 skoordynowanych kontroli zasady pomocniczości wybranych projektów aktów ustawodawczych. Miały one pozwolić parlamentom narodowym na sprawdzenie, jak mógłby funkcjonować w praktyce przewidziany w traktacie konstytucyjnym, a później traktacie z Lizbony, mechanizm wczesnego ostrzeżenia w odniesieniu do zasady pomocniczości. Więcej na temat poszczególnych kontroli patrz: <http://www.cosac.eu/subsidiarity-tests/> [dostęp: 24 września 2012 r.].

⁷ *Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.Urz. UE C 83 z 2010 r., s. 206.

⁸ M.in. T. Raunio, *National legislatures*, *op. cit.*, s. 86–88; T. Raunio, *Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty*, „European Integration online Papers” 2005, Vol. 9, No. 9, s. 7, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-009.pdf> [dostęp: 24 września 2012 r.].

mentów narodowych do projektu rozporządzenia Monti II pod kątem zróżnicowanego zakresu zarzutów formułowanych przez parlamenty narodowe.

Projekt rozporządzenia Monti II

Propozycja Komisji stanowi, obok dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, część pakietu, który miał wyjaśnić współzależność pomiędzy wykonywaniem praw socjalnych a korzystaniem ze swobody przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w UE. Oba wnioski Komisji były reakcją na kontrowersje wywołane przez orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁹ (dalej: Trybunał Sprawiedliwości lub TSUE) w sprawach *Viking*¹⁰, *Laval*¹¹, *Rüffert*¹² i *Komisja v. Luxemburg*¹³ określane w literaturze jako kwartet *Laval* (*Laval Quartet*)¹⁴. Z punktu widzenia omawianego projektu rozporządzenia istotne są dwa rozstrzygnięcia przyjęte w powyższych wyrokach. Z jednej strony Trybunał Sprawiedliwości uznał, że prawo do prowadzenia działania zbiorowego, w tym prawo do strajku, powinno być uznane za prawo podstawowe stanowiące integralną część ogólnych zasad prawa wspólnotowego¹⁵. Z drugiej strony Trybunał wskazał, że działania zbiorowe (w tym strajki) można uznać za ograniczenie swobód podstawowych gwarantowanych w traktatach. Ograniczenie takie jest z kolei dopuszczalne tylko: *dla osiągnięcia słusznego celu zgodnego z traktatem lub jest ono uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego*¹⁶. Powstało więc pytanie o skutki wyroków dla zakresu, w jakim związki zawodowe mogą chronić prawa pracowników w ramach swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości. Orzeczenia TSUE wywołały debatę szczególnie w Danii i Szwecji, gdzie ochrona praw pracowniczych leży w wyłącznej kompetencji związków zawodowych, próbujących często wymuszać na pracodawcach, pod groźbą strajku, przystąpienie do układów zbioro-

⁹ Przed 1 grudnia 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

¹⁰ Orzeczenie z 11 grudnia 2007 r., sygn. akt C-438/05.

¹¹ Orzeczenie z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt C-341/05.

¹² Orzeczenie z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt C-346/06.

¹³ Orzeczenie, z 19 czerwca 2008 r., sygn. akt C-319/06.

¹⁴ *The impact of the ECJ judgements on Viking, Laval, Ruffert and Luxemburg on the practice of collective bargaining and the effectiveness of social action*, Study of EP Directorate General for Internal Policies, maj 2010 r., s. 3; S. Adamczyk, „Kwartet *Laval*” i stosunki przemysłowe w Unii Europejskiej, „Polityka Społeczna” 2012, nr 2, s. 10; A.M. Świątkowski, *Kwartet Laval w prawie pracy*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 12, s. 33.

¹⁵ Sygn. akt C-438/05, pkt 44 i 47; sygn. akt C-341/05, pkt 91 i 95.

¹⁶ Sygn. akt C-438/05, pkt 75.

wych¹⁷. Również wśród partnerów społecznych wyroki stały się przyczynkiem do dyskusji. Z jednej strony organizacje pracodawców nie dostrzegały, by wyroki wpływały na relacje między prawami podstawowymi a swobodami gospodarczymi oraz dawały którymkolwiek pierwszeństwo. Z drugiej strony natomiast związki zawodowe uważały, że orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości nadają priorytet swobodom gospodarczym, pozostawiając prawa podstawowe na dalszym planie¹⁸.

Zgodnie z uzasadnieniem celem projektu rozporządzenia Monti II było wyjaśnienie ogólnych zasad i przepisów obowiązujących na poziomie UE w odniesieniu do korzystania z prawa do podejmowania działań zbiorowych, w tym potrzeby pogodzenia ich w praktyce w sytuacjach transgranicznych¹⁹. Z uzasadnienia wynika, że projekt miał przyczynić się do realizacji celów określonych w art. 3 ust. 3 TUE, art. 9 i 152 TFUE, a także zapewnić przestrzeganie art. 28 Karty praw podstawowych, gwarantującego prawo do rokowań i działań zbiorowych.

Projekt odnosił się do trzech zasadniczych kwestii, co do których, jak zobaczymy w dalszej części artykułu, parlamenty narodowe później zgłaszały zarzuty w swoich uzasadnionych opiniach. Po pierwsze, w art. 2 projektu rozporządzenia przewidziano, że: *Korzystanie z zapisanych w Traktacie swobód: swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług odbywa się z poszanowaniem prawa podstawowego do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawa do strajku lub swobody podejmowania strajku, i odwrotnie, korzystanie z prawa podstawowego do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawa do strajku, odbywa się z poszanowaniem tych swobód gospodarczych.*

Dokonano więc próby wyjaśnienia relacji między swobodami gospodarczymi a poszanowaniem praw podstawowych, nie nadając jednocześnie pierwszeństwa żadnej z nich. Trudno jednak wskazać, w jaki sposób takie sformułowanie art. 2 mogłoby przyczynić się do wyjaśnienia niepewności powstałej w wyniku orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Komisja wskazuje w uzasadnieniu dlaczego relacje między swobodami gospodarczymi a poszanowaniem praw podstawowych powinny zostać wyjaśnione²⁰, ale nie precyzuje, w jaki

¹⁷ *The impact of the ECJ judgements, op. cit.*, s. 7.

¹⁸ *Report on joint work of the European social partners on the ECJ rulings in the Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg cases*, 19 marca 2010 r., http://www.etuc.org/IMG/pdf_Joint_report_ECJ_rulings_FINAL_logos_19.03.10.pdf [dostęp: 24 września 2012 r.].

¹⁹ *Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady, op. cit.*, s. 11.

²⁰ Kontynuacja braku pewności prawa mogłaby zdaniem KE doprowadzić do utraty poparcia znacznej części zainteresowanych stron dla jednolitego rynku oraz do stworzenia nieprzyjaznego otoczenia biznesu, w tym powstania ewentualnych zachowań protekcyjnych. Ryzyko roszczeń odszkodowawczych i wątpliwości dotyczące roli odgrywanej przez sądy krajowe mogłyby uniemożliwić związkom

sposób kluczowy art. 2 może spełnić taką funkcję. Oznacza to, na co wskazywały też parlamenty w uzasadnionych opiniach (patrz dalej), że projekt rozporządzenia nie przyczynia się do osiągnięcia założonego celu. W konsekwencji rodzi się m.in. pytanie o możliwość przywołania jako podstawy prawnej art. 352 TFUE. Przyjęcie za podstawę prawną klauzuli elastyczności obwarowane jest bowiem szczególnymi warunkami. Jednym z nich jest zastrzeżenie, że projekt musi być niezbędny dla osiągnięcia celów określonych w traktatach. W literaturze podnosi się z kolei, że w wypadku braku kompetencji, co często wiąże się z doбором podstawy prawnej, nie można dalej rozpatrywać kwestii pomocniczości²¹.

Po drugie w art. 3 projektu zawarto postanowienia dotyczące mechanizmów rozstrzygania sporów. Zobowiązuje się w nim państwa członkowskie, w których funkcjonują pozasądowe mechanizmy rozstrzygania sporów, jak mediacja, postępowanie pojednawcze i arbitraż, do zapewnienia równego dostępu dla przypadków transgranicznych. W kolejnym ustępie gwarantuje się natomiast europejskim partnerom społecznym możliwość zawierania umów na poziomie unijnym i określenia wytycznych dotyczących funkcjonowania takich pozasądowych mechanizmów. Dalej przewidziano, że warunki i procedury mechanizmów alternatywnych nie mogą wykluczać możliwości odwołania się do środków sądowych, nakładając na sądy krajowe obowiązek przeprowadzenia testu proporcjonalności, czyli ustalenia, czy i w jakim stopniu działanie zbiorowe wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyznaczonych celów. W uzasadnieniu do projektu zaznaczono, że we wniosku nie proponuje się mechanizmu nieformalnego rozwiązywania sporów zbiorowych, co doprowadziłoby do powstania dodatkowej przeszkody dla skutecznego korzystania z prawa do strajku i byłoby sprzeczne z art. 153 ust. 5 TFUE, który wyklucza kompetencje legislacyjne w tej dziedzinie na szczeblu UE. Jednocześnie Komisja nie wyjaśnia, jaką wartość dodaną stanowić miałyby nowy art. 3 projektu rozporządzenia. Co więcej, parlamenty narodowe w swoich uzasadnionych opiniach wskazywały, że propozycje KE mogłyby pociągnąć za sobą negatywne skutki dla krajowych mechanizmów rozstrzygania sporów (o tym zagadnieniu dalej).

I wreszcie w art. 4 projektu Komisja proponuje ustanowienie systemu wczesnego ostrzegania, zobowiązując państwa członkowskie do bezzwłocznego informowania zainteresowanych państw członkowskich i Komisji o przypadkach *poważnych czynów lub okoliczności wpływających na skuteczne wykonywanie swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług*, które mogą spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego lub prowadzić do poważnych szkód dla systemu stosunków pracy bądź niepokojów społecznych.

zawodowym korzystanie z przysługującego im prawa do strajku (*Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady, op. cit.*, s. 10).

²¹ Ph. Kiiver, *The Early Warning System, op. cit.*, s. 2.

Biorąc pod uwagę niewielką liczbę przypadków podlegających ewentualnemu obowiązkowi zgłoszenia, na którą zwraca uwagę w ocenie skutków sama Komisja²², tworzenie takiego mechanizmu wydaje się być niewystarczająco wytłumaczone.

Uzasadniając projekt pod kątem przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Komisja nie wychodzi znacznie poza utarte stwierdzenia, że cel rozporządzenia wymaga działań na poziomie Unii Europejskiej i nie może być osiągnięty przez państwa członkowskie działające pojedynczo oraz że projekt nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyznaczonych celów. Próbując dodatkowo zaznaczyć uwzględnienie w projekcie zasady pomocniczości, KE zwraca uwagę na rolę partnerów społecznych, uwzględnienie różnych modeli społecznych i systemów stosunków pracy w państwach członkowskich, powierzenie przeprowadzenia testu proporcjonalności sądom krajowym oraz uznanie istniejących przepisów i procedur krajowych dla wykonywania prawa do strajku²³. Oceniając uzasadnienie do projektu rozporządzenia Monti II w świetle art. 5 protokołu nr 2, należy zauważyć nieprzekonujące stwierdzenie, że założony cel może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, co powinno zostać dokonane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe – ilościowych. Bardziej rozbudowaną analizę można odnaleźć w ocenie skutków opublikowanej razem z projektem, jednak należy pamiętać, że nie jest to dokument dostępny we wszystkich wersjach językowych, co utrudnia jego wykorzystanie przez parlamentarzystów w toku mechanizmu wczesnego ostrzegania.

Należy również zwrócić uwagę na uzasadnienie Komisji co do wyboru podstawy prawnej. Komisja stwierdza, że ze względu na brak wyraźnego kompetencyjnego przepisu traktatowego podstawą rozporządzenia jest art. 352 TFUE. KE zauważa, że choć art. 153 ust. 5 TFUE wyłącza prawo do strajku z zakresu kwestii, które mogą być regulowane w całej UE przez normy minimalne w drodze dyrektyw, to z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości wynika, że nie wyklucza to działań zbiorowych jako takich z zakresu prawa UE. Argumentacji Komisji nie podzieliło część parlamentów narodowych w uzasadnionych opiniach, uznając, że art. 153 ust. 5 TFUE wyłącza z kompetencji UE działania zbiorowe lub wyklucza możliwość oparcia regulacji na art. 352 TFUE (o czym dalej).

²² *Commission staff working document. Impact assessment. Revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of provision of services. Accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services (Text with EEA relevance) and Proposal for a Council regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services (Text with EEA relevance)*, SWD(2012) 63, s. 126.

²³ *Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady, op. cit.*, s. 11.

Procedura kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe

Mechanizm tzw. żółtej kartki, zastosowany przez parlamenty narodowe w stosunku do projektu rozporządzenia Monti II, to jeden z elementów procedury kontroli zasady pomocniczości, której podstawę prawną stanowi obecnie art. 5 ust. 3 TUE²⁴ wraz z protokołem nr 2²⁵. Procedura obejmuje etap *ex ante*, na którym parlamenty narodowe monitorują zgodność projektów aktów ustawodawczych z zasadą pomocniczości (w literaturze określane jako mechanizm wczesnego ostrzegania) oraz możliwość składania przez państwa członkowskie w imieniu parlamentów narodowych (izb) skarg do TSUE w sprawie naruszenia zasady pomocniczości. W ramach kontroli *ex ante* natomiast wyróżniony został właśnie mechanizm tzw. żółtej kartki, gdy wnioskodawca projektu może zdecydować o jego utrzymaniu po wcześniejszym uzasadnieniu swojej decyzji, a także pomarańczowej kartki – znajdujący zastosowanie tylko do zwykłej procedury prawodawczej, gdy o losach projektu Komisji decydują Rada i PE²⁶.

²⁴ Artykuł 5 TUE:

1. *Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.*
2. *Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.*
3. *Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym [tzw. test konieczności – przyp. autorki], i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii [tzw. test wartości dodanej – przyp. D.A.]. Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym protokole.*
4. *Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.*

²⁵ Z punktu widzenia kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe istotne są również postanowienia protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej dołączonego do TUE, TFUE i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

²⁶ Więcej na temat procedury patrz: G. Barrett, „*The king is dead, long live the king*”: *the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty*

Podstawę dla uruchomienia mechanizmu żółtej kartki w stosunku do projektu Monti II stanowiły art. 6 i 7 ust. 1 i 2 protokołu nr 2. Zgodnie z uregulowaną w nich procedurą parlamenty (izby) narodowe mają osiem tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych UE na przedstawienie swoich ewentualnych uzasadnionych opinii, wskazujących powody naruszenia zasady pomocniczości. Każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami dzielonymi w zależności od krajowego systemu parlamentarnego, przy czym w systemach dwuizbowych każda z izb dysponuje jednym głosem. Jeżeli liczba przedłożonych uzasadnionych opinii odpowiada $\frac{1}{3}$ głosów przyznanych parlamentom ($\frac{1}{4}$ w przypadku projektów dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości)²⁷, wnioskodawca ma obowiązek poddania projektu ponownej analizie, po której może zdecydować, uzasadniając swoją decyzję, o jego podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu.

W przypadku projektu rozporządzenia Monti II przekazanie parlamentom narodowym ostatniej wersji językowej nastąpiło 27 marca 2012 r.²⁸ i od tego momentu zaczął biec 8-tygodniowy termin na przesyłanie przez parlamenty narodowe uzasadnionych opinii, który upłynął 22 maja 2012 r. Do projektu rozporządzenia parlamenty przedłożyły w sumie 12 uzasadnionych opinii, wskazujących na naruszenie zasady pomocniczości, z czego 7 pochodziło od parlamentów jednoizbowych. Łącznie parlamenty zgromadziły 19 z 54 przyznanych im głosów. Wszystkie opinie zostały złożone w przewidzianym protokołem nr 2 terminie 8 tygodni.

Jeśli chodzi o procedury wewnątrzparlamentarne, to w większości parlamentów, zgodnie z ich wewnętrznymi regulacjami, w procesie rozpatrywania projektu Monti II uczestniczyły komisje branżowe. Angażowanie w większym stopniu komisji branżowych w sprawy UE jest coraz częstszą praktyką w par-

concerning national parliaments, „European Law Review” 2008, Vol. 33, Iss. 1, s. 66; Z. Cieślak, B. Pawłowski, *Zmiana roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (według Traktatu reformującego Unię Europejską, przyjętego w Lizbonie, w dniach 17–18 października 2007 r.)*. *Możliwości badania zasady pomocniczości w polskim parlamencie*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2007, nr 4, s. 29–38; A. Gajda, *Zasada pomocniczości [w:] Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009, s. 167; Ph. Kiiver, *The Early Warning*, *op. cit.*; B. Pawłowski, *Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2008, nr 2, s. 49–52.

²⁷ Czyli obecnie odpowiednio 18 i 14 głosów.

²⁸ *Note d'information au Secretariat General du Conseil. Application du Principe de Subsidiarite*, 27 marca 2012 r., <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc535f09fa6013653e332133dc9.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

Tabela 1. Parlamenty, które przedłożyły uzasadnione opinie do projektu rozporządzenia Monti II, wraz z liczbą przyznanych im głosów

Parlamenty jednoizbowe (po 2 głosy; w sumie 14 głosów)	Dania (Folketing) ¹ , Finlandia (Eduskunta) ² , Luksemburg (Izba Deputowanych) ³ , Łotwa (Saeima) ⁴ , Malta (Izba Reprezentantów) ⁵ , Portugalia (Zgromadzenie Republiki) ⁶ , Szwecja (Riksdag) ⁷
Izby parlamentów dwuizbowych (po 1 głosie; w sumie 5 głosów)	Belgia (Izba Reprezentantów) ⁸ , Francja (Senat) ⁹ , Królestwo Niderlandów (Izba Reprezentantów) ¹⁰ , Polska (Sejm) ¹¹ , Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin) ¹²

¹ Tekst uzasadnionej opinii: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc536f2cbce01371331bf7b0e14.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

² Tłumaczenie tekstu uzasadnionej opinii na język angielski: <http://www.ipex.eu/IPEXLWEB/dossier/files/download/082dbcc537165b8801375599b8af23f2.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

³ Tekst uzasadnionej opinii: <http://www.ipex.eu/IPEXLWEB/dossier/files/download/082dbcc537165b8801375f38bab22801.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

⁴ Tekst uzasadnionej opinii: <http://www.ipex.eu/IPEXLWEB/dossier/files/download/082dbcc537165b88013774672b823300.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

⁵ Tłumaczenie tekstu uzasadnionej opinii na język angielski: <http://www.ipex.eu/IPEXLWEB/dossier/files/download/082dbcc537165b8801377507a7c733a5.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

⁶ Tekst uzasadnionej opinii: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc537165b8801377fd5351d3c54.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

⁷ Tłumaczenie tekstu uzasadnionej opinii na język angielski: <http://www.ipex.eu/IPEXLWEB/dossier/files/download/082dbcc537165b8801373a7374c81458.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

⁸ Tekst uzasadnionej opinii: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53782a3ff0137a2217b8c10a2.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

⁹ Tekst uzasadnionej opinii: <http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2011-2012/509.html> [dostęp: 24 września 2012 r.].

¹⁰ Tłumaczenie tekstu uzasadnionej opinii na język angielski: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc537165b880137789ef7d5353e.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

¹¹ Tekst uzasadnionej opinii: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc537165b88013750cc43e22168.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

¹² Tekst uzasadnionej opinii: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc537165b880137790e089835de.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

lamentach narodowych²⁹ i wydaje się szczególnie uzasadnione w przypadku kontroli zasady pomocniczości, gdyż rozpatrywanie konkretnych propozycji legislacyjnych Komisji wymaga zazwyczaj wiedzy z zakresu określonej polityki UE. W połowie izb uzasadniona opinia została przyjęta na sesji plenarnej, jednak rola plenum ogranicza się w tym wypadku do przyjęcia opinii przygotowanej wcześniej przez komisję (branżową lub do spraw europejskich) i nie obejmuje szerszej debaty nad projektem. W tabeli 2 przedstawiono zaangażowanie organów parlamentarnych w poszczególnych izbach w przyjęcie uzasadnionej opinii dotyczącej wniosku Monti II.

Warto też zwrócić uwagę, że zgodnie z informacjami zawartymi w uzasadnionych opiniach i na stronach poszczególnych parlamentów dwie izby

²⁹ Więcej informacji na stronie internetowej COSAC: <http://www.cosac.eu/parliaments/> [dostęp: 24 września 2012 r.].

Tabela 2. Zaangażowanie organów parlamentarnych w poszczególnych izbach w przyjęcie uzasadnionej opinii dotyczącej wniosku Monti II

Izba	Organ parlamentarny (rola)
Belgia (Izba Reprezentantów)	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja branżowa (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)
Dania (Folketing)	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja branżowa (przedłożenie opinii) • Komisja wyspecjalizowana w sprawach UE (przeprowadzenie konsultacji elektronicznych; przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)
Finlandia (Eduskunta)	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja branżowa (wniosek o rozpatrzenie projektu pod kątem zasady pomocniczości; przedłożenie opinii) • Komisja wyspecjalizowana w sprawach UE (przeprowadzenie konsultacji; propozycja tekstu uzasadnionej opinii) • Plenum (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)
Francja (Senat)	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja wyspecjalizowana w sprawach UE (propozycja tekstu uzasadnionej opinii) • Komisja branżowa (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)
Luksemburg (Izba Deputowanych)	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja branżowa (propozycja tekstu uzasadnionej opinii) • Komisja wyspecjalizowana w sprawach UE (koordynacja) • Plenum (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)
Łotwa (Saeima)*	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja branżowa (przedłożenie opinii) • Komisja wyspecjalizowana w sprawach UE (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)
Malta (Izba Reprezentantów)*	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja wyspecjalizowana w sprawach UE (propozycja tekstu uzasadnionej opinii) • Plenum (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii, choć opinię uważa się za przyjętą już po zatwierdzeniu przez House Business Committee)
Królestwo Niderlandów (Izba Reprezentantów)*	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja branżowa (wskazanie projektu do rozpatrzenia przez izbę; propozycja tekstu uzasadnionej opinii) • Komisja wyspecjalizowana w sprawach UE (koordynacja) • Plenum (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)
Polska (Sejm)	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja wyspecjalizowana w sprawach UE (propozycja tekstu uzasadnionej opinii) • Plenum (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)
Portugalia (Zgromadzenie Republiki)	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja branżowa (przedłożenie opinii) • Komisja wyspecjalizowana w sprawach UE (propozycja tekstu uzasadnionej opinii) • Plenum (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)
Szwecja (Riksdag)	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja branżowa (propozycja tekstu uzasadnionej opinii) • Plenum (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)
Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin)	<ul style="list-style-type: none"> • Komisja wyspecjalizowana w sprawach UE (propozycja tekstu uzasadnionej opinii) • Plenum (przyjęcie ostatecznej uzasadnionej opinii)

* Brak pełnej informacji w uzasadnionej opinii i w bazie IPEX. Uzupełnienie dokonane na podstawie ogólnej procedury rozpatrywania zasady pomocniczości określonej w regulaminie izby lub na stronie internetowej COSAC, <http://www.cosac.eu/country-specific-subsidiarity>, bądź informacji otrzymanych z izby.

Źródło: na podstawie informacji zawartych w uzasadnionych opiniach i w bazie IPEX.

przeprowadziły konsultacje społeczne. Duński Folketing przeprowadził konsultacje elektroniczne³⁰, natomiast fińska Eduskunta zebrała opinie organizacji rynku pracy³¹.

³⁰ Informacje ze strony Centrum Informacji o UE Folketingu, http://www.euo.dk/euo_en/dkeu/status/status_en_20120130/?displaydocs=1 [dostęp: 24 września 2012 r.].

³¹ Informacja zawarta w nieoficjalnym tłumaczeniu uzasadnionej opinii Eduskunty do rozporządzenia Monti II, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc537165b8801375599b8af23f2.do> [dostęp: 24 września 2012 r.].

W kontekście omawianego w niniejszym artykule projektu rozporządzenia Monti II należy zwrócić uwagę na wyraźne poddanie procedurze kontroli zasady pomocniczości klauzuli elastyczności. W ust. 2 art. 352 TFUE przewidziano, że: *W ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości określonej w artykule 5 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej Komisja zwraca uwagę parlamentów narodowych na wnioski, których podstawą jest niniejszy artykuł.* Nie sprecyzowano jednak, co dokładnie oznacza, że Komisja „zwraca uwagę” na wnioski, których podstawą jest klauzula. Problem ten podnoszono w literaturze³², a także ujawnił się on w uzasadnionych opiniach dotyczących rozporządzenia Monti II.

Zakres uzasadnionych opinii i formułowane zarzuty

Zakres uzasadnionych opinii został określony w art. 6 protokołu nr 2, który przewiduje, że mają one zwierać *powody, dla których* [parlament – przyp. D.A.] *uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości.* Część parlamentów jednak, poza sformułowaniem samych zarzutów do projektu, uwzględniła również w uzasadnionych opiniach streszczenie propozycji lub uzasadnienia KE (Belgia, Malta, Portugalia, Zjednoczone Królestwo) oraz informacje o procedurze wewnątrzparlamentarnej (Belgia, Finlandia, Łotwa, Portugalia).

Jeśli chodzi o zakres samych zarzutów, to widać, że parlamenty szeroko definiują zasadę pomocniczości. Jak wskazuje w cytowanej już publikacji Ph. Kiiver, pilotażowe kontrole zasady pomocniczości przeprowadzane w ramach COSAC przed wejściem w życie traktatu z Lizbony pokazały, że parlamenty narodowe definiują pomocniczość szerzej niż wynikałoby to z literalnej definicji zawartej w art. 5 ust. 3 TUE (zasada pomocniczości *sensu stricto*). Uzasadnione opinie odnoszą się m.in. do kwestii kompetencji, doboru podstawy prawnej oraz proporcjonalności. Według Ph. Kiivera jest to podejście uzasadnione. Zauważa on, że np. w razie braku kompetencji, co często wiąże się z doбором podstawy prawnej, nie można dalej rozpatrywać kwestii pomocniczości³³. Taki punkt widzenia zdaje się dzielić m.in. luksemburska Izba Deputowanych, która konkluduje swoją opinie stwierdzeniem, że: *proponowane rozporządzenie wykracza poza kompetencje Unii Europejskiej i w konsekwencji narusza zasadę pomocniczości.* Analiza uzasadnionych opinii do projektu Monti II potwierdza spostrzeżenia Ph. Kiivera. Duża część zarzutów parlamentów odnosi się do braku kompetencji UE w regulowanym obszarze, doboru podstawy prawnej czy właściwej formy regulacji. Podsumowanie formułowanych zarzutów przedstawiono w tabeli 3.

³² Ph. Kiiver, *The Early Warning System*, op. cit., s. 98–99.

³³ *Ibidem*, s. 2.

Tabela 3. Zestawienie głównych zarzutów formułowanych przez poszczególne parlamenty/izby

Zarzut	Parlament/izba
Brak kompetencji UE w zakresie działań zbiorowych	Belgia (Izba Reprezentantów), Dania (Folketing), Francja (Senat), Luksemburg (Izba Deputowanych), Łotwa (Saeima), Królestwo Niderlandów (Izba Reprezentantów), Portugalia (Zgromadzenie Republiki), Szwecja (Riksdag),
Zastrzeżenia co do podstawy prawnej	Belgia (Izba Reprezentantów), Finlandia (Eduskunta), Francja (Senat), Luksemburg (Izba Deputowanych), Łotwa (Saeima), Portugalia (Zgromadzenie Republiki), Szwecja (Riksdag)
Zastrzeżenia co do przyjętej formy regulacji	Łotwa (Saeima), Malta (Izba Reprezentantów), Polska (Sejm)
Zastrzeżenia do zasady pomocniczości <i>sensu stricto</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Projekt nie przyczynia się do osiągnięcia założonych celów (szczególnie w kontekście art. 2 projektu) 	Dania (Folketing), Finlandia (Eduskunta), Francja (Senat), Luksemburg (Izba Deputowanych), Łotwa (Saeima), Malta (Izba Reprezentantów), Królestwo Niderlandów (Izba Reprezentantów), Polska (Sejm), Portugalia (Zgromadzenie Republiki), Szwecja (Riksdag), Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin)
<ul style="list-style-type: none"> Niespełnione kryterium konieczności działania na szczeblu UE 	Dania (Folketing), Finlandia (Eduskunta), Łotwa (Saeima), Malta (Izba Reprezentantów), Królestwo Niderlandów (Izba Reprezentantów), Polska (Sejm), Portugalia (Zgromadzenie Republiki), Szwecja (Riksdag), Zjednoczone Królestwo (Izba Gmin)
<ul style="list-style-type: none"> Niespełnione kryterium wartości dodanej 	Finlandia (Eduskunta), Luksemburg (Izba Deputowanych), Królestwo Niderlandów (Izba Reprezentantów), Polska (Sejm), Szwecja (Riksdag)
Inne zastrzeżenia (wychodzące poza zakres zasady pomocniczości <i>sensu stricto</i>) do art. 2, 3 i 4	Finlandia (Eduskunta), Francja (Senat), Malta (Izba Reprezentantów), Portugalia (Zgromadzenie Republiki)
Nieuwzględnienie regulacji międzynarodowych	Belgia (Izba Reprezentantów), Finlandia (Eduskunta), Luksemburg (Izba Deputowanych), Łotwa (Saeima)

Źródło: na podstawie uzasadnionych opinii do projektu Monti II.

Należy zwrócić uwagę, że choć zarzuty poszczególnych parlamentów odnoszą się często do tych samych kwestii, to ich uzasadnienie opiera się na innych przesłankach, co więcej, te same przesłanki czasem są wykorzystane do uzasadnienia różnych zarzutów. I tak w przypadku braku kompetencji UE w zakresie działań zbiorowych część parlamentów ogranicza się do ogólnego stwierdzenia, że Unia nie ma w tym obszarze prerogatyw (belgijska Izba Reprezentantów, portugalskie Zgromadzenie Republiki), podczas gdy inne powołują się na postanowienia art. 153 ust. 5 TFUE. Z kolei zarzuty dotyczące podstawy prawnej odnoszą się przede wszystkim do niespełnienia przez projekt wymogów określonych w art. 352 TFUE, w tym dotyczących realizacji celów traktatów (portugalskie Zgromadzenie Narodowe, Riksdag, Saeima,) czy zakazu harmonizacji z art. 352 ust. 3 TFUE w związku z art. 153 ust. 5 TFUE (francuski Senat, luksemburska Izba Deputowanych, portugalskie Zgromadzenie Narodowe, Saeima)³⁴. Co ciekawe, np. fińska Eduskunta jako przesłanki niedopełnienia wymogów klauzuli elastyczności wskazuje niespełnienie kry-

³⁴ Zdanie Komisji w tej kwestii podzieliły natomiast Izba Gmin Zjednoczonego Królestwa i portugalskie Zgromadzenie Republiki.

teriów wartości dodanej i realizacji założonych celów projektu, przytaczanych przez inne parlamenty (raczej słusznie³⁵) jako przesłanki niezgodności z zasadą pomocniczości *sensu stricto*. Warto też przytoczyć zarzut francuskiego Senatu, że Komisja nie spełniła warunku określonego w ust. 2 art. 352 TFUE i nie dopełniła obowiązku zwrócenia uwagi parlamentów na projekt. Senat argumentuje, że nie jest wystarczające samo wskazanie podstawy prawnej wniosku, jednak nie doprecyzowuje, jakie działanie Komisji w tym kontekście stanowiłoby zwrócenie uwagi parlamentom na projekt rozporządzenia. Problem ten poruszył również Ph. Kiiver, który odnosi się do możliwości proceduralnych w tym zakresie, np. notyfikacji projektu sekretariatowi COSAC lub przewodniczącym izb³⁶.

W swoich opiniach wszystkie parlamenty podniosły zarzut, że projekt nie przyczynia się do osiągnięcia założonych celów. Większość izb wskazała na niespełnienie kryterium konieczności, szczególnie w kontekście art. 3 (Eduskunta, Folketing, holenderska Izba Deputowanych, portugalskie Zgromadzenie Narodowe, Riksdag, Sejm,) i art. 4 projektu rozporządzenia (Eduskunta, Folketing, holenderska Izba Deputowanych, Riksdag). Co więcej, parlamenty wskazywały, że przyjęte rozwiązania mogą prowadzić do zakłócenia funkcjonowania krajowych mechanizmów rozwiązywania sporów (Eduskunta, Folketing, maltańska Izba Reprezentantów, holenderska Izba Reprezentantów, Riksdag). Parlamenty zgłaszały też zarzuty wychodzące poza zakres zasady pomocniczości *sensu stricto* w stosunku do poszczególnych przepisów projektu. W przypadku art. 2 francuski Senat i portugalskie Zgromadzenie Republiki wskazały na nieuzasadnione przyznanie równej wartości prawom podstawowym i wolnościom gospodarczym, wskazując raczej na konieczność nadania tym pierwszym priorytetu. W stosunku do art. 3 i 4 padały natomiast zarzuty co do niejasności zawartych w nich sformułowań mogących prowadzić do rozszerzenia kompetencji UE (Eduskunta, maltańska Izba Reprezentantów) i bra-

³⁵ Kryterium wartości dodanej jest zawarte w art. 5 ust. 3 TUE. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, zasada pomocniczości odnosi się do kwestii osiągnięcia celów regulacji, czyli do pytania, na jakim szczeblu cel może zostać lepiej osiągnięty, co jest określone w samej regulacji (Ph. Kiiver, *The Early Warning System*, *op. cit.*, s. 75). Przesłanką, którą natomiast z pewnością można przywołać zarówno w kontekście zasady pomocniczości i klauzuli elastyczności, jest kryterium konieczności, co wynika bezpośrednio z brzmienia art. 5 ust. 3 TUE i art. 352 TFUE. W tym zakresie zresztą zwraca się uwagę w doktrynie, że klauzula elastyczności jest przejawem zasady pomocniczości (V. Constantinesco, *Who's Afraid of Subsidiarity*, „Yearbook of European Law” 1991, Vol. 11, s. 41–45; Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 97–98.; Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 50–53). Może to wyjaśniać podejście przyjęte przez fińską Eduskuntę.

³⁶ Ph. Kiiver, *The Early Warning System*, *op. cit.*, s. 99.

ku uzasadnienia dla regulowania roli partnerów społecznych (maltańska Izba Reprezentantów).

Trzy parlamenty (łotweska Saeima, maltańska Izba Reprezentantów i polski Sejm) zgłosiły zastrzeżenia, co do przyjętej formy regulacji. Komisja wyjaśniła w uzasadnieniu, że forma prawnie wiążąca (w przeciwieństwie do instrumentów „miękkiego prawa”) gwarantuje większą pewność prawa i wskazuje na większą determinację Komisji, a z drugiej strony, że dyrektywa nie pozwoliłaby na osiągnięcie założonych celów, gdyż pozostawiałaby władzom krajowym wybór form i metod osiągnięcia określonych rezultatów. Sam zarzut wydaje się być drugorzędny wobec bardziej generalnych zastrzeżeń co do istnienia kompetencji UE do działania, czy wyboru podstawy prawnej, jednak ma istotne znaczenie dla wyznaczenia zakresu zasady pomocniczości. Wybór odpowiedniej formy prawnej związany jest bowiem raczej z zasadą proporcjonalności. W doktrynie wskazuje się jednak, że art. 5 ust 3 TUE (wcześniej art. 5 akapit 2 TWE) zawiera w sobie elementy proporcjonalności w sformułowaniu „w takim zakresie”³⁷. Nie można się również nie zgodzić w tym kontekście z P. Sagankiem, który podkreśla, że wybór formy prawnej nie pozostaje bez wpływu na zakres swobody działania państw członkowskich³⁸. Szerokie interpretowanie zasady pomocniczości, jako dotyczącej również kwestii proporcjonalności, może zrekompensować „grzech pierwotny” protokołu nr 2, jakim jest ograniczenie kontroli do samej zasady pomocniczości.

Kilka parlamentów wskazywało też na nieuwzględnienie postanowień prawa międzynarodowego w zakresie działań zbiorowych, obecnych m.in. w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowej Organizacji Pracy czy Rady Europy. Stanowi to ważny głos wskazujący na konieczność uwzględnienia przez KE przy pracach nad projektami aktów ustawodawczych nie tylko relacji UE z państwami członkowskimi, ale również szczebla międzynarodowego.

Uwagi końcowe

Analiza pierwszego zastosowania mechanizmu żółtej kartki do projektu rozporządzenia Monti II prowadzi do trzech wniosków istotnych z punktu widzenia przyszłego stosowania procedury kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe. Po pierwsze, zwraca uwagę schematyczne i nie-

³⁷ B. Schloh, *Subsydiarność w załączku – uregulowani i kompetencje Rady Unii Europejskiej* [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998, s. 84.

³⁸ *Idem*, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002, s. 174.

wystarczające uzasadnienie projektu pod kątem zasady pomocniczości, co może utrudniać parlamentom ocenę przestrzegania pomocniczości i dialog między Komisją a parlamentami, z uwagi na brak jasnych punktów odniesienia. Po drugie, widoczne są różnice w zakresie zarzutów formułowanych w uzasadnionych opiniach, co wynika głównie z niejednorodnego rozumienia zasady pomocniczości i różnego definiowania jej zakresu przez parlamenty³⁹. Po trzecie, zastosowanie procedury kontroli zasady pomocniczości do klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE ma specyficzny charakter. Jak pokazuje analiza uzasadnionych opinii do projektu Monti II, parlamenty dużo miejsca poświęciły kwestii spełnienia wymogów przewidzianych w art. 352 TFUE. Wskazywać to może, że zainteresowanie izb tym konkretnym wnioskiem było większe z uwagi na jego podstawę prawną. To z kolei umożliwiło osiągnięcie niezbędnego progu do uruchomienia mechanizmu żółtej kartki. Co więcej, specyfika klauzuli elastyczności wpłynęła zapewne nie tylko na mechanizm żółtej kartki „na wejściu”, ale również „na wyjściu”, czyli na dalszy przebieg procesu legislacyjnego w UE. Biorąc bowiem pod uwagę wymóg jednomyślności w Radzie przewidziany w art. 352 TFUE, sprzeciw ze strony tak dużej liczby parlamentów (część z nich przywoływała w swoich opiniach również negatywne stanowisko rządu w stosunku do projektu Monti II, np. Izba Gmin Zjednoczonego Królestwa i fińska Eduskunta) wpłynął na wycofanie przez KE projektu rozporządzenia.

Doświadczenie pierwszego uruchomienia mechanizmu żółtej kartki potwierdza istnienie możliwych konsekwencji stosowania procedury kontroli zasady pomocniczości na dwóch płaszczyznach.

1. Na płaszczyźnie prawnej aktywne korzystanie przez parlamenty z procedury kontroli zasady pomocniczości może zarówno zmobilizować Komisję do podniesienia jakości swoich uzasadnień, jak i przyczynić się do krystalizacji zakresu zasady pomocniczości w wyniku swoistego dialogu między samymi

³⁹ Nie jest to problem nowy, gdyż od momentu wprowadzenia definicji zasady pomocniczości do prawa UE traktatem z Maastricht w doktrynie wskazywano na nieprecyzyjny charakter testów konieczności i wartości dodanej zawartych w art. 5 ust. 3 TUE (wcześniej art. 3b akapit 2 TWE; art. 5 akapit 2 TWE po traktacie z Amsterdamu), a także powiązanie zasady pomocniczości z zasadami przyznania i proporcjonalności. Patrz np. D.Z. Cass, *The word that saved Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community*, „Common Market Law Review” 1992, Vol. 29, No. 6, s. 1107; V. Constantinesco, *Who's Afraid of Subsidiarity*, *op. cit.*, s. 33; K. Leanerts, P. van Ypersele, *Le principe de subsidiarite et son context: etude de l'article 3b du Traite CE*, „Cahiers de Droit Européen” 1994, No. 1–2, s. 3; Ch. Ritzer, M. Ruttloff, K. Linhart, *How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control*, „German Law Journal” 2006, Vol. 7, No. 9, s. 757; A.G. Toth, *The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty*, „Common Market Law Review” 1992, Vol. 29, iss. 6, s. 1079.

parlamentami narodowymi oraz parlamentami i Komisją Europejską. W ten sposób mechanizm mógłby uzupełnić sądową kontrolę *ex post* zasady pomocniczości wykonywaną dotychczas w bardzo ograniczonym zakresie przez Trybunał Sprawiedliwości⁴⁰.

2. Na płaszczyźnie politycznej decyzja Komisji o wycofaniu projektu Monti II wydaje się potwierdzać formułowany w literaturze pogląd⁴¹, że siła nowego mechanizmu tkwi w potencjalnym nacisku politycznym, jaki parlamenty mogą wywierać na instytucje UE w toku procesu legislacyjnego. Komisja w swoim liście do parlamentów narodowych z 12 września 2012 r. podkreśla, że po analizie uzasadnionych opinii nie stwierdziła naruszenia zasady pomocniczości w projekcie rozporządzenia Monti II, a decyzję o jego wycofaniu tłumaczyła małym prawdopodobieństwem uzyskania niezbędnego poparcia w Radzie i PE. Nie ulega jednak wątpliwości, że reakcja parlamentów stanowiła jeden

⁴⁰ W doktrynie przeważa pogląd, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w zakresie zasady pomocniczości jest skromne i nie stanowi znaczącej wartości dodanej, która wpływałaby na jej stosowanie. Zob. m.in.: A. Estella, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford 2002, s. 157; Ch. Ritzer, M. Ruttloff, K. Linhart, *How to Sharpen a Dull Sword*, *op. cit.*, s. 747; T. Horsley, *Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?* „Journal of Common Market Studies” 2012, Vol. 50, No. 2, s. 269; T. Tridimas, *The Principle of Proportionality and Subsidiarity under the EU Constitution* [w:] *Reformowanie Unii Europejskiej: wybrane problemy prawne okresu przemian*, E. Piontek (red.), Kraków 2005, s. 108. Z uwagi na polityczno-ekonomiczny charakter rozstrzygnięcia, na jakim szczeblu powinno zostać podjęte działanie, już na początku lat 90. wskazywano, że Trybunał Sprawiedliwości powinien przyjąć w sprawach dotyczących zasady pomocniczości koncepcję ograniczonej kontroli, czyli decydować, czy Rada przyjmując daną regulację, nie nadużyła władzy, nie popełniła rażącego błędu lub w sposób ewidentny nie przekroczyła swoich uprawnień. Zob. m.in.: A.G. Toth, *Is Subsidiarity Justiciable?* „European Law Review” 1994, Vol. 19, No. 3, s. 284; N. Emiliou, *Subsidiarity: An Effective Barrier Against „the Enterprises of Ambition”?*, „European Law Review” 1992, Vol. 17, No. 5, s. 383; K. Lenaerts, P. van Ypersele, *Le principe de subsidiarity et son context: etude de l'article 3b du Traite CE*, „Cahiers de Droit Européen” 1994, No.1–2, s. 75. Mechanizm monitorowania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe, a więc na poziomie politycznym, miał stanowić w takiej sytuacji uzupełnienie kontroli sprawowanej przez TSUE.

⁴¹ B. Flynn, *Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe. Can it deliver on expectations?*, „EIPA Working Paper” 2005, No. 7, s.17; Ph. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Haga 2006, s. 158; T. Konstadinides, *Division of Powers in European Union Law. The Delimitation of Internal Competences between the EU and the Member States*, Alphen aan den Rijn 2009, s. 122; S. Weatherill, *The Limits of Legislative Harmonization Ten Years after Tobacco Advertising: How the Court's Case Law has become a „Drafting Guide”*, „German Law Journal” 2011, Vol. 12, No. 3, s. 853.

z czynników determinujących los projektu rozporządzenia Monti II. Co więcej, samo uruchomienie mechanizmu żółtej kartki może mieć duże znaczenie „psychologiczne”. Uświadomi ono mianowicie parlamentom siłę tkwiącą w tej procedurze, stanowiącej również narzędzie nacisku politycznego i może podziałać mobilizująco na te parlamenty, które nadal w niewielkim stopniu korzystają z możliwości bezpośredniego dialogu z Komisją Europejską. Ponadto na płaszczyźnie wewnątrzparlamentarnej udział komisji branżowych oraz posiedzeń plenarnych w procesie formułowania i przyjmowania uzasadnionych opinii potwierdza, identyfikowany w literaturze⁴², potencjał mechanizmu wczesnego ostrzegania w zakresie zaangażowania większego grona parlamentarzystów w sprawy UE.

⁴² T. Raunio, *National legislatures*, *op. cit.*, s. 89; Ph. Kiiver, *The Early Warning System*, *op. cit.*, s. 4.